

**REPUBLIKA HRVATSKA**  
**VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE**  
**Z A G R E B**  
**Frankopanska 16**

Poslovni broj: Usosz-36/19-3

Z. a. (Z...), Z.  
I. g. S. j. n., D.  
D. a. D., D.

U. Z. a. (Z...), Z., i. g. S. j. n., D. i D. a. D. podnijeli su ovom Sudu zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke Gradskog vijeća Grada Dubrovnika o donošenju Urbanističkoga plana uređenja „Športsko – rekreacijski centar s golfskim igralištem i turističkim naseljem Bosanka – sjever i Bosanka – jug“ („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, 9/13.). Zahtjevom se osporava i Zaključak Gradskog vijeća Grada Dubrovnika od 30. srpnja 2013. koji se odnosi na financiranje izgradnje infrastrukture za potrebe projekta Golf park Dubrovnik, s obrazloženjem da Zaključak predstavlja dopunu Urbanističkoga plana uređenja „Športsko – rekreacijski centar s golfskim igralištem i turističkim naseljem Bosanka – sjever i Bosanka – jug“.

Budući da se jednim zahtjevom osporavaju dva akta, Sud je razdvojio postupke te o zakonitosti Odluke Gradskog vijeća Grada Dubrovnika o donošenju Urbanističkoga plana uređenja „Športsko – rekreacijski centar s golfskim igralištem i turističkim naseljem Bosanka – sjever i Bosanka – jug“ odlučuje pod poslovnim brojem: Usosz-7/18, a o zakonitosti Zaključka od 30. srpnja 2013. pod poslovним brojem: Usosz-36/19.

Zahtjevu je priložena lokacijska dozvola Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja, Uprave za dozvole državnog značaja, Sektora lokacijskih dozvola i investicija, klasa: UP/I-350-05/15-01/000115, urbroj: 531-06-1-2-17-0022 od 21. prosinca 2017., kao pojedinačna odluka donesena na temelju osporenog općeg akta.

Budući da lokacijska dozvola nije donesena na temelju osporenog Zaključka, nije riječ o pojedinačnoj odluci u smislu članka 83. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17.; u dalnjem tekstu: ZUS) pa ne postoje prepostavke za meritorno odlučivanje o zahtjevu. Međutim, smatrajući da je taj dio zahtjeva (kojim se osporava Zaključak) moguće smatrati obaviješću građana u smislu članka 83. stavka 2. ZUS-a, Sud je razmotrio prijedlog na temelju članka 83. stavka 2. ZUS-a.

Podnositelji ističu da je Zaključak donesen suprotno članku 99. stavku 4. Zakona o prostornom uređenju i gradnji („Narodne novine“, 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12. i 55/12.; u dalnjem tekstu: ZPUG).

Obrazlažući prijedlog za ocjenu zakonitosti Zaključka, podnositelji navode da Zaključak predstavlja dopunu Urbanističkoga plana uređenja „Športsko – rekreacijski centar s golfskim igralištem i turističkim naseljem Bosanka – sjever i Bosanka – jug“ te da na tu dopunu konačnog prijedloga dokumenta prostornog uređenja nije pribavljena suglasnost Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja, niti suglasnost župana zbog čega je usvajanje akta trebalo odgoditi do pribavljanja potrebnih suglasnosti u smislu članka 99. stavka 4. ZPUG-a. Napominju da je opisana postupovna povreda bitna okolnost u konkretnom slučaju jer se trošak infrastrukture potencijalno svaljuje na D.-n. županiju ili Republiku Hrvatsku bez njihova očitovanja odnosno suglasnosti. Predlažu ukidanje osporenog Zaključka.

U očitovanju o prijedlogu donositelj osporenog Zaključka navodi da podnositelji pogrešno smatraju kako je osporenim Zaključkom dopunjeno opći akt (Urbanistički plan uređenja „Športsko – rekreacijski centar s golfskim igralištem i turističkim naseljem Bosanka – sjever i Bosanka – jug“). Istiće da je osporeni Zaključak donesen na temelju članka 88. Statuta Grada Dubrovnika („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, 4/09., 6/10., 3/11., 14/12. i 5/13.) kojim je, u skladu sa zakonom, Gradskom vijeću dana ovlast donošenja zaključaka. Smatra da činjenica što je osporeni Zaključak donesen na istoj sjednici Gradskog vijeća kao i Odluka o donošenju Urbanističkoga plana uređenja „Športsko – rekreacijski centar s golfskim igralištem i turističkim naseljem Bosanka – sjever i Bosanka – jug“ ne upućuje na osnovanost navoda podnositelja. Naglašava da osporeni Zaključak ne može predstavljati amandman općeg akta, a naročito ne amandman prostornog plana.

Podnositelj Z. a. dostavio je Sudu očitovanje kojim odgovara na navode donositelja osporenog akta da je Gradsko vijeće Grada Dubrovnika ovlašteno donositi zaključke poput osporenog. Podnositelj ističe da ovlast Gradskog vijeća ne dovodi u sumnju ocjenu podnositelja da je osporenim Zaključkom, protivno zakonom propisanom postupku, sadržajno izmijenjen opći akt.

Iz spisa predmeta razvidno je da je osporeni Zaključak donesen na sjednici Gradskog vijeća Grada Dubrovnika 30. srpnja 2013. na temelju članka 88. Statuta Grada Dubrovnika.

Osporeni Zaključak glasi:

*„Grad Dubrovnik se obvezuje da neće preuzeti materijalne obveze radi izgradnje infrastrukture za potrebe projekta Golf park Dubrovnik, u iznosu koji je viši od iznosa ostvarenih komunalnim prihodima koji su uplaćeni od strane investitora odnosno prihoda iz sredstava Europske unije ukoliko ista budu osigurana i dodijeljena, niti će iz proračunskih sredstava Grada Dubrovnika financirati izgradnju, uklanjanje i izmještanje komunalne infrastrukture u iznosu koji je viši od ostvarenog komunalnog prihoda uplaćenog od strane investitora projekta Golf park Dubrovnik.“*

Osporeni Zaključak podnositelji smatraju nesuglasnim s člankom 99. stavkom 4. ZPUG-a koji propisuje:

„Članak 99.

(4) Ako se u postupku donošenja prostornog plana konačni prijedlog prostornog plana dopunjuje i/ili mijenja amandmanima predstavnika tijela, donošenju tog prostornog plana pristupa se nakon što nositelj izrade pribavi suglasnost Ministarstva, odnosno župana, koji su je dužni izdati u roku od petnaest dana od dana zaprimanja zahtjeva.“

Stupanjem na snagu Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“, 153/13.; u dalnjem tekstu: ZPU) 1. siječnja 2014. prestao je važiti ZPUG u dijelu koji se odnosi na prostorno uređenje. Člankom 198. stavkom 1. ZPU-a propisano je da dokumenti prostornog uređenja doneseni na temelju propisa koji su važili prije stupanja na snagu ZPU-a ostaju na snazi do donošenja prostornih planova prema ZPU-u, odnosno do njihova stavljanja izvan snage na temelju ZPU-a. Stoga je za ocjenu zakonitosti osporenog Zaključka mjerodavan ZPUG.

Ocjenujući osnovanost prijedloga, valja utvrditi može li se osporeni Zaključak, s obzirom na njegov sadržaj (neovisno o formi u kojoj je donesen) smatrati dopunom dokumenta prostornog uređenja (konkretno – urbanističkog plana uređenja).

Člankom 76. ZPUG-a propisan je sadržaj urbanističkog plana uređenja, koji određuje osobito:

- podjelu područja na posebne prostorne cjeline te područja i koncept urbane obnove naselja ili dijelova naselja,
- namjene površina i prikaz površina javne namjene,
- razmještaj djelatnosti u prostoru,
- javnu, komunalnu i drugu infrastrukturu,
- mjere za zaštitu okoliša, očuvanje prirodnih i kulturnih vrijednosti,

- uređenje zelenih, parkovnih i rekreacijskih površina,
- zahvate u prostoru značajne za prostorno uređenje naselja i izradu detaljnih planova uređenja,
- uvjete uređenja i korištenja površina i građevina i
- zahvate u prostoru u vezi sa zaštitom od prirodnih i drugih nesreća.

Člankom 78. stavcima 1. i 2. ZPUG-a propisano je:

„Članak 78.

(1) Izrada, odnosno izmjena i dopuna i zasebno stavljanje izvan snage prostornog plana započinje na temelju odluke predstavničkog tijela jedinice lokalne i regionalne (područne) samouprave.

(2) Odluka o izradi prostornog plana ovisno o vrsti prostornog plana i postupka izrade sadrži osobito:

(...)

– izvore financiranja izrade prostornog plana.“

Člankom 101. stavcima 1. i 2. ZPUG-a propisano je:

„Članak 101.

(1) Odluka o donošenju, odnosno o donošenju izmjena i/ili dopuna dokumenta prostornog uređenja objavljuje se u „Narodnim novinama“, odnosno u službenom glasilu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koja je donosi.

(2) Odluka o donošenju, odnosno o donošenju izmjena i/ili dopuna dokumenta prostornog uređenja sadrži njegove sastavne dijelove i popis obveznih priloga te naziv pravne osobe ili ovlaštenog arhitekta koji ga je izradio, odredbe za provođenje dokumenta prostornog uređenja, stavljanje izvan snage dokumenta prostornog uređenja koji je bio na snazi do donošenja tog dokumenta, odnosno važećih dokumenata užih područja unutar obuhvata dokumenta prostornog uređenja koji se tom odlukom donosi, adresu mesta na kojima se može obaviti uvid kao i vremensko važenje dokumenta prostornog uređenja (rok u kojem će stupiti na snagu, odnosno od kada će se primjenjivati).“

Izmjene i dopune dokumenta prostornog uređenja uređene su člankom 102. ZPUG-a prema kojemu se izmjene i dopune dokumenta prostornog uređenja, odnosno stavljanja izvan snage izrađuju i donose prema postupku koji je propisan za njegovu izradu i donošenje, ako tim Zakonom nije određeno drukčije.

Financiranje izrade dokumenata prostornog uređenja uređeno je člankom 59. ZPUG-a. Za konkretni slučaj mjerodavan stavak 2. koji glasi:

„Članak 59.

(2) Sredstva za izradu dokumenata prostornog uređenja osiguravaju se iz sredstava državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te iz drugih izvora.“

U ovom je postupku mjerodavan i članak 136. ZPUG-a koji propisuje:

„Članak 136.

(1) Troškove ili dio troškova potrebnih za izradu urbanističkog plana uređenja ili detaljnog plana uređenja te za uređenje građevinskog zemljišta može snositi vlasnik zemljišta kojem to uređenje koristi ili druga zainteresirana osoba koja s jedinicom lokalne samouprave sklopi ugovor o financiranju uređenja građevinskog zemljišta.

(2) Ugovor o financiranju uređenja građevinskog zemljišta sklapa se u pisanoj formi, a ovisno o svom predmetu, sadrži osobito: – naziv odnosno ime i adresu stranaka, – naziv i obuhvat prostornog plana čija se izrada financira i osnovne smjernice za njegovu izradu značajne za obje stranke, – obvezu jedinice lokalne samouprave da doneće prostorni plan, – vrstu i opseg radnji i radova na uređenju zemljišta koje se obvezuje izvršiti jedinica lokalne samouprave, te rok za njihovo izvršenje, – iznos, način i rok plaćanja troškova uređenja zemljišta koji se obvezuju platiti vlasnik zemljišta, odnosno zainteresirana osoba.

(3) Sklapanje ugovora o uređenju građevinskog zemljišta ne isključuje primjenu posebnih propisa o javnoj nabavi.

(4) Ugovor o uređenju građevinskog zemljišta objavljuje se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave.“

Nakon analize osporenog Zaključka u svjetlu navedenih, mjerodavnih odredaba ZPUG-a, Sud nalazi da osporeni Zaključak nije moguće smatrati dopunom dokumenta prostornog uređenja (konkretno – urbanističkog plana uređenja). Naime, iz navedenih odredaba ZPUG-a proizlazi da taj Zakon, između ostalog, uspostavlja posebna pravila za postupak izrade i donošenja dokumenata prostornog uređenja pri čemu razlikuje odluku o izradi dokumenta prostornog uređenja od odluke o donošenju dokumenta prostornog uređenja te za svaku od dviju vrsta odluka propisuje obvezatan sadržaj kao i postupak donošenja. U tom smislu Sud utvrđuje da odluka o izradi dokumenta prostornog uređenja sadrži, između ostalog, izvore financiranja izrade prostornog plana, dok takav zahtjev u odnosu na odluku o donošenju dokumenta prostornog uređenja odnosno na sam dokument prostornog uređenja ZPUG-a ne propisuje.

S druge strane, iz članka 136. ZPUG-a koji uređuje načine financiranja troškova za izradu urbanističkog plana uređenja te za uređenje građevinskog zemljišta, a niti iz bilo koje druge odredbe ZPUG-a, ne proizlazi obveza prema kojoj bi način financiranja izrade urbanističkog plana uređenja odnosno troškova za uređenje građevinskog zemljišta, predstavlja sastavni dio dokumenta prostornog uređenja.

Iz dokumentacije dostavljene Sudu u ovom predmetu razvidno je da Odluka o izradbi Urbanističkoga plana uređenja „Sportsko-rekreacijskoga centra s golfskim igralištem i turističkim naseljem Bosanka – sjever i Bosanka – jug“ („Službeni Glasnik Grada Dubrovnika“, 2/12.) sadrži odredbu o financiranju UPU-a, dok Odluka o donošenju UPU-a odnosno sam UPU ne sadrži takvu odredbu.

Kad bi Zakonom i bila propisana obveza unošenja odredbe o financiranju izrade dokumenta prostornog uređenja u sam dokument, a koja obveza, kao što je naprijed navedeno, ne postoji, to ne bi dovelo do drugaćije odluke ovoga Suda u konkretnom slučaju. Naime, potrebno je naglasiti da osporeni Zaključak ne uređuje pitanje financiranja izrade dokumenta prostornog uređenja (UPU-a), već se odnosi na materijalne obveze Grada D. radi izgradnje infrastrukture za potrebe projekta G. p. D., odnosno materijalne obveze radi uklanjanja i izmještanja komunalne infrastrukture.

Stoga Sud utvrđuje da osporenim Zaključkom nije uređeno nijedno pitanje koje je ZPUG-om propisano kao (obvezan) dio dokumenta prostornog uređenja, zbog čega je u konkretnom slučaju isključena primjena članka 99. stavka 4. ZPUG-a na koji upiru podnositelji. Ovakav zaključak ne dovodi u sumnju ni sadržaj članka 136. ZPUG-a budući da se financiranje izrade urbanističkog plana uređenja odnosno troškova za uređenje građevinskog zemljišta uređuje izvan postupka donošenja dokumenta prostornog uređenja.

Slijedom iznesenog, na sjednici održanoj 26. studenoga 2019., ovaj Sud nije našao osnove za postupanje po prijedlogu.

U Zagrebu 26. studenoga 2019.

Predsjednica vijeća  
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.